

Stockholm 23 februari 2009

Naturvårdsverket  
Landskapsenheten  
106 48 Stockholm

## **Remissvar på ”Ett arbetssätt för biologisk mångfald och andra värden i ett landskapsperspektiv” – Dnr 301-989-08**

Kungliga Skogs- och Lantbruksakademien (KSLA) har beretts tillfälle att svara på Naturvårdsverkets vägledning för hur länsstyrelserna kan arbeta med bl.a. den biologiska mångfalden i ett landskapsperspektiv. Med anledning av detta vill vi framföra följande synpunkter.

### **Bakgrund**

Länge har bland fackmän och berörda funnits en önskan att bevara och utveckla biologisk mångfald i ett landskapsperspektiv. Hittills har landskapsperspektivet framför allt behandlats i skogsbolagens ekologiska landskapsplaner och i vissa regioner genom skogsägareföreningars och Skogsstyrelsens råd om anpassad hänsyn. I miljöpolitiken har landskapsperspektivet varit nedtonat. Till en del har det varit en resurs- och kunskapsfråga. Nu har Miljömålsrådet lagt ett förslag till ett nytt politiskt delmål, *Hållbart nyttjande i ett landskapsperspektiv*, under det sextonde miljömålet ”Ett rikt växt- och djurliv”.

Sju länsstyrelser har på uppdrag av regeringen drivit ett tvåårigt pilotprojekt i syfte att utveckla arbetsformer för att utarbeta s.k. regionala landskapsstrategier. Dessa resulterade i vitt skilda lösningar med olika infallsvinklar och visade vilka svårigheter som möter en länsstyrelse som ges i uppgift att bereda mark för ett antal värden och intressen i ett landskapsperspektiv.

Som ett led i genomförandet av det sextonde miljömålet *Ett rikt växt- och djurliv* har regeringen uppdragit åt Naturvårdsverket att med stöd av pilotprojekten presentera en samlad vägledning för länsstyrelsernas arbete med regionala landskapsstrategier. Med landskap avses här ett landsbygdsområde med karakteristisk natur, inte

historiska landsdelar. Naturvårdsverket har valt att främst fokusera på naturmiljö och biologisk mångfald, men även behandlat andra värden. Detta arbetssätt med landskapsperspektiv ska ge nya möjligheter att lösa olika intresseanspråk på ett konstruktivt sätt och samtidigt bli ett steg i genomförandet av den s.k. ekosystemansatsen.

## **Sammanfattande synpunkter**

KSLA ställer sig **positiv** till:

- att landskapsperspektivet lyfts fram i miljöpolitiken och att det sker med ett arbetssätt som innebär samverkan med lokala aktörer,
- att arbetssättet innefattar ökade kunskaper om olika landskap, vilket kan lägga grunden för en gemensam ekologisk landskapsstrategi mellan länsstyrelsen och lokala aktörer

KSLA vill speciellt betona:

- att markägarna och brukarna har en särställning i deltagandeprocesser rörande markresurserna, och därmed har en speciell situation, utöver andra samverkansparter som föreslås ingå i processen för att utveckla landskapsstrategin, vilken inte beaktats i remissen,
- att arbetssättet fokuserar tydligare på naturvårdens utökade uppdrag, vilket innebär att landskapet utanför de traditionellt skyddade områdena ingår i strategier för att upprätthålla fungerande ekosystem och biodiversitet och generera värden sedda i ett helhetsperspektiv,
- att det är önskvärt att myndigheterna, de areella näringarna och miljöorganisationer tillsammans kan enas om att vidareutveckla konceptet med landskapsanalys.

KSLA ställer sig **negativ** till

- att målen i arbetssättet är vagt beskrivna och att vägledningen är otydlig med avseende på den viktiga skillnaden mellan ekologiska strategier och styrande planering,
- att länsstyrelsen har som mål att fastlägga landskapsplaner och åtgärdsplaner som blir direkt styrande vid brukandet i jord- och skogsbruk (och detta oberoende av omfattningen av deltagarprocesser),
- att länsstyrelsen utarbetar regionala, sammanvägande landskapsstrategier som innefattar såväl bevarandevärden, bygdeutveckling som näringsgrenar,
- att vägledningen inte behandlar den nödvändiga spridningen av kunskaper om landskapsekologi och landskapsanalys.

## Lokalt deltagande

Naturvårdsverket föreslår i vägledningen en samverkansprocess med de lokala aktörer som främst är berörda av frågorna. Detta processorienterade arbetssätt bygger på att människor ska diskutera problem tillsammans och så långt möjligt komma fram till gemensamma lösningar. KSLA stödjer en utveckling där man lämnar en politik med toppstyrda naturvårdsinsatser för att i stället söka nya lokalt förankrade samverkanslösningar.

Vägledningen ger strukturen till en ny deltagandeprocess för arbetet med biologisk mångfald och andra värden i ett landskapsperspektiv. Den diskuterar tämligen ingående hur ett transsektoriellt arbete inom länsstyrelsen ska kunna förenas med lokala externa aktörers intressen och synpunkter. Markägare och brukare är då en kategori av ett flertal externa aktörer från den lokala nivån som vägledningen vill inkludera.

KSLA vill understryka vikten av att samtliga deltagare i processen blir väl medvetna om de förutsättningar, både ramvillkor och utgångspunkter, som arbetet vilar på. Inte minst behöver de juridiska ramarna och socioekonomiska förutsättningarna dryftas tidigt i processen. Det är anmärkningsvärt att Naturvårdsverket i detta sammanhang inte kommenterar betydelsen av äganderätten. Det borde i tydligt framgå att markägarna har en särställning i deltagandeprocesser rörande markresurserna, något som torde överensstämja med den s.k. ekosystemansatsen.

## Funktionell avgränsning

*KSLA välkomnar ett nytt arbetssätt som, genom att lyfta fram landskapsperspektivet (landskapsanalys) ökar kunskapsunderlaget, kan lägga grunden för en gemensam strategi mellan länsstyrelsen och externa aktörer när det gäller att bevara, förvalta och utveckla naturvärdena i landskap eller landskapsavsnitt.*

KSLA vill påminna om att det moderna skogsbruket med ett småskaligt brukande grundat på modern skogsbruksplanering, i samspel med storskogsbrukets ekologiska landskapsplanering, motverkar fragmentering av miljövärden och skapar konnektivitet i landskapet. Genom landskapsanalys och samverkan kan det tillkomma ny kunskap som underlättar en prioritering av naturmiljöer och strukturer i ett landskap eller landskapsavsnitt, och därmed bidrar till att effektivisera arbetet med att bevara den biologiska mångfalden.

Riktlinjer för hur det ekologiska innehållet i landskap kan eller bör behandlas i analysen saknas i vägledningen. Sådana riktlinjer bör grundas på teorier om landskapsekologi och resiliens, på ekosystemansatser och adaptiv governance (förvaltning i dess bredaste betydelse). KSLA ser det som önskvärt att

myndigheterna, de areella näringarna och miljöorganisationerna tillsammans kan enas om att vidareutveckla konceptet med landskapsanalys.

Såväl en nationell som regional landskapskaraktärisering av Sverige saknas för närvarande. En sådan karaktärisering behöver göras med stöd av erfarenheter från olika landskapsindelningar och de förslag som framförs i utredningen om kunskapsunderlag för biologisk mångfald. Förslagen med nationellt heltäckande vegetationskartering kan vara ett mycket värdefullt underlag för både landskapskaraktärisering och landskapsanalys.

KSLA menar att kunskap sprungen ur landskapsanalys med fördel kan ligga till grund för en helst gemensam ekologisk strategi som tas fram i en deltagandeprocess. En sådan strategi för naturvården kan i sin tur fortsättningsvis ligga till grund för myndigheternas och andra berörda organisationers information och rådgivning för vården av den biologiska mångfalden inklusive det biologiska kulturarvet. Den kan också ge riktlinjer för bruket av nya ekonomiska incitament genom Landsbygdsprogrammet. För att få en bred förståelse för detta strategiarbete är kunskapsspridningen mycket viktig.

Ute i landet finns det flera tidiga och bra exempel på pågående deltagandeprocesser i landskap och landskapsavsnitt, t.ex. Östra Vätterbranterna. Erfarenheterna från försökslänens arbete bör också analyseras eftersom det finns generella lärdomar att dra. Erfarenheterna från speciellt Östergötlands och Stockholms län förtjänar att analyseras djupare när man drar slutsatser om vad landskapsstrategier kan innehålla. Men det finns också information att hämta utomlands, t.ex. i England, särskilt om landskapskaraktärisering av odlingslandskap.

Kunskapsspridningen av nyheter från forskning och empiri inom landskapsekologi behöver förstärkas. Hur man tacklar detta saknas det vägledning för. Det finns vetenskaplig expertis och det finns experter inom delar av skogsbruket, i mindre utsträckning inom jordbruket. En allmän kunskapsuppbyggnad behöver också ske genom folkbildningsinsatser. Utan en gemensam kunskapsbakgrund försvåras den önskvärda processen med medborgarsamverkan. De varierande resultat från de olika länsstyrelsernas arbete kan sannolikt till stor del förklaras av denna kunskapsbrist.

*KSLA ställer sig inte bakom målsättningen att länsstyrelsen med det nya arbetssättet ska lägga fast konkreta landskapsplaner eller åtgärdsplaner med "rätt åtgärd på rätt plats", genomförda med en kombination av styrmedel. KSLA avslår också vägledningens förslag att länsstyrelsen utarbetar regionala, sammanvägande landskapsstrategier som innefattar såväl bevarandevården, bygdeutveckling som näringsgrenar.*

KSLA anser att dagens kunskaper i landskapsekologi inte ger täckning för en miljöpolitik där länsstyrelsen ska kunna besluta om regelrätta landskapsplaner. Landskapsanalysens kunskapsunderlag bör inte landa i överlagrande landskapsplaner för att styra brukandet i jord- och skogsbruk, utan omsättas i företagens förvaltning av naturresurser, i förekommande fall med stöd av en gemensam ekologisk strategi. KSLA gör bedömningen att det skulle vara kontraproduktivt för naturvården i landet om statliga landskapsplaner eller åtgärdsplaner skulle tas fram av myndigheten efter en deltagandeprocess med lokala externer. Ett sådant tillvägagångssätt, mer eller mindre sanktionerat av myndigheten, öppnar för ett socialt tryck på brukaren, som sannolikt minskar intresset hos markägaren att medverka i naturvårdsarbetet. När det handlar om val och genomförande av specifika utpekade åtgärder är det därför olämpligt att länsstyrelsen använder sig av en deltagandeprocess med externa aktörer. Då en myndighet avser påverka eller ta över markanvändningsbeslut måste det ske på ordinarie sätt enligt gällande lagstiftning, och då finns bara beröra två parter - myndigheten och markägaren.

Vägledningen vill också ge länsstyrelsen mandatet att efter en deltagandeprocess ta ställning till och väga ihop breda värden och intressen i landskapet. Förutom naturmiljön och den biologiska mångfalden skulle även kulturmiljön, friluftslivet, turismnäringen och utvecklingsfrågor för brukare inkluderas. En kombination av styrmedel står till förfogande. En utveckling mot en styrande avvägning av markens användning framtagna i administrativ ordning inom länsstyrelsen kan KSLA inte stödja. Beslutsmakten, d v s auktoriteten att fatta slutliga avgöranden om målsättningar och åtgärder när det gäller skötseln av skogsmark och odlingsmark, måste även i fortsättningen i grunden ligga hos markägaren och brukaren. Det är bara denne som kan ta ansvar för en sammanvägning av de ekologiska, ekonomiska och sociala dimensionerna inom ramen för en adaptiv förvaltning. Väl genomförda strategier för naturvård i ett landskapsperspektiv kan förväntas bidra till beslut som blir fördelaktiga både för företagens ekonomi och för naturvården.

Den övergripande politiken om markanvändningen, där skilda intressen kan vägas av efter en demokratisk beslutsprocess, utövas i kommunerna. Det nya arbetssättet att i ett landskapsperspektiv skapa ett bättre kunskapsunderlag om landskapet kan naturligtvis på sedvanligt sätt komma den kommunala planeringen tillgodo, men även underlätta för statens genomförande av Landsbyggsprogrammet.

Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien

Sara von Arnold

Preses

Åke Barklund

Akademisekreterare